

N. 04206/2014REG.PROV.COLL.
N. 07593/2012 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello proposto da

Domenico Iannelli, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Sanino, ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, viale Parioli n. 180, come da mandato a margine del ricorso introduttivo;

contro

Ministero della giustizia e Consiglio superiore della Magistratura, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, e presso la stessa domiciliati *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n.12;

nei confronti di

Gianfranco Ciani, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, n. 6083 del 5 luglio 2012, resa tra le parti e concernente il conferimento posto di procuratore generale aggiunto della Corte di cassazione.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio del Consiglio superiore della Magistratura e del Ministero della giustizia;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 marzo 2014 il Cons. Diego Sabatino e uditi per le parti l'avvocato Sanino e l'avvocato dello Stato Noviello;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso iscritto al n. 7593 del 2012, Domenico Iannelli propone appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima, n. 6083 del 5 luglio 2012 con la quale è stato respinto il ricorso proposto contro il Ministero della giustizia e il Consiglio superiore della Magistratura per l'annullamento della delibera in data 15 giugno 2011 del C.S.M. con cui è stato deliberato il conferimento del posto di Procuratore Generale Aggiunto della Corte di Cassazione al dott. Gianfranco Ciani; e di ogni atto annesso, connesso, presupposto e consequenziale, ed in particolare della delibera del C.S.M. 12 gennaio 2011 avente ad oggetto "Pratica num. 164/VQ/2010 – richiesta in data 12 novembre 2010 del Presidente della Quinta commissione di autorizzazione all'apertura di una pratica avente ad oggetto "l'applicazione dell'art. 195 dell'O.G.", finalizzata a norma degli artt. 15 e 31, ultimo comma del Regolamento Interno, ad individuare la legittimazione degli aspiranti in relazione al conferimento degli uffici direttivi e semidirettivi; del decreto di estremi sconosciuti con cui è stata recepita la delibera del C.S.M. suindicata; dell'eventuale provvedimento concernente "l'anticipato possesso" del posto oggetto di concorso da parte del dott. Gianfranco Ciani; e con i motivi aggiunti notificati il 22 dicembre 2011 del d.P.R. 20 giugno 2011 – Reg. C.C. 31 agosto 2011 con il quale è stata decretata la

nomina a Procuratore Generale Aggiunto presso la Suprema Corte di Cassazione del dott. Gianfranco Ciani, pubblicato sul B.U. del ministero della Giustizia del 31 ottobre 2011, n. 20.

Dinanzi al giudice di prime cure, con ricorso iscritto al n.7460 del 2011, il ricorrente Domenico Iannelli impugnava la delibera del CSM del 15 luglio 2011 con la quale era stato deliberato il conferimento del posto di procuratore generale aggiunto della Corte di cassazione al dott. Gianfranco Ciani.

Avverso la delibera venivano dedotti i seguenti motivi:

1 – violazione e falsa applicazione dell'art. 107 Cost., degli artt. 194 e 195 r.d. n. 12 del 1941, degli artt. 10 e 12, d.lgs. n. 160 del 2006, della circolare n. P. 19244 del 2010 e successive integrazioni e modificazioni, nonché eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche, poiché innanzitutto il dott. Ciani avrebbe dovuto essere escluso dalla procedura in quanto in servizio, al momento della vacanza del posto da conferire, da meno di tre anni nell'ufficio precedentemente ricoperto, né potrebbe ritenersi direttamente applicabile al caso di specie l'art. 195 O.G. che dispone che le norme di cui agli "artt. 192 e 194 non si applicano ai presidenti e ai procuratori generali di Corte di appello, nonché ai magistrati ad essi equiparati";

2 – violazione e falsa applicazione degli artt. 105 e 107 Cost. e degli artt. 194 e 195 r.d. n. 12 del 1941, degli artt. 10 e 12, d.lgs. n. 160 del 2006, della circolare n. P. 19244 del 2010 e successive integrazioni e modificazioni, nonché eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche, anche in considerazione del fatto che la delibera del 12 gennaio 2011 era adottata mentre la procedura per il conferimento del posto era già stata avviata;

3 – violazione degli artt. 10 e 12, d.lgs. n. 160 cit. e della suindicata circolare, nonché ancora eccesso di potere anche con riguardo alla valutazione del profilo del ricorrente e di quello del controinteressato alla

luce del quadro normativo di riferimento, risultando omesso nel provvedimento ogni riscontro in ordine alla prevalenza delle capacità organizzative del controinteressato, nonché essendo carente l'istruttoria con riferimento all'attività scientifica dell'istante.

Dopo la costituzione dell'amministrazione e del controinteressato, e proposti altresì motivi aggiunti per l'impugnazione del decreto di nomina del controinteressato, il ricorso veniva deciso con la sentenza appellata. In essa, il T.A.R. riteneva infondate le censure proposte, sottolineando la correttezza dell'operato della pubblica amministrazione, in relazione all'interpretazione fornita dal CSM circa la non necessità della permanenza triennale del dott. Ciani nel posto *a quo*. Il giudice di prime cure ha altresì ritenuto corretta e motivata la valutazione dei titoli professionali e culturali posseduti dal dott. Ciani e dal dott. Iannelli, all'esito del giudizio comparativo che vedeva il primo prevalere sul secondo.

Contestando le statuizioni del primo giudice, la parte appellante evidenzia l'errata ricostruzione in fatto e in diritto operata dal giudice di prime cure, in relazione ai profili dedotti in primo grado.

Il Ministero della giustizia e il C.S.M. propongono altresì appello incidentale per non avere il T.A.R. dichiarato l'improcedibilità del ricorso del dott. Iannelli per difetto di interesse a seguito della richiesta di collocamento a riposo con effetto dal 1 marzo 2012 presentata nelle more del procedimento di primo grado; l'inammissibilità del ricorso per non essere stata censurata una delle due autonome *rationes decidendi*, riguardante il demerito del dott. Iannelli (il "grave fatto" disciplinare) rispetto al dott. Ciani.

Alla pubblica udienza del 25 marzo 2014, il ricorso è stato discusso e assunto in decisione.

DIRITTO

1. - L'appello non è fondato e va respinto per i motivi di seguito precisati.

2. - Con il primo motivo di diritto, che ripercorre l'organizzazione argomentativa della decisione gravata, si lamenta l'erroneità della ritenuta natura meramente interpretativa della delibera del C.S.M. del 12 gennaio 2011 e la conseguenziale adesione alla scelta di considerare come criterio per l'equiparazione ai sensi dell'art. 195 dell'ordinamento giudiziario quelle delle valutazioni di professionalità.

Le doglianze sono poi ulteriormente precisate, nel secondo motivo di ricorso, a proposito della dedotta possibilità di equiparazione tra la disciplina dell'art. 194 e 195 O.G. con le qualifiche introdotte dalla riforma di cui al D.Lgs. n. 160 del 2006, come espressamente ritenuto dalla delibera oggetto di impugnativa.

In concreto, le doglianze dell'appellante riguardano l'inesistenza dei presupposti per il conferimento dell'ufficio all'appellato, originario controinteressato, poiché questi non avrebbe potuto essere valutato per mancanza del requisito di legittima permanenza triennale nel posto precedentemente coperto ai sensi del citato art. 194.

Tale posizione si fonda, da un lato, sulla ritenuta inapplicabilità dell'art. 195 O.G., che ammette l'esclusione di quanto disposto dagli artt. 192 e 194 unicamente in relazione ai ai Presidenti ed ai Procuratori generali di Corte d'appello ed ai magistrati equiparati e, dall'altro, contestando la legittimità della delibera del C.S.M. del 12 gennaio 2011 che, intervenendo sul contenuto del Testo unico sulla dirigenza giudiziaria, ha aggiunto il paragrafo 5.2 della parte I, relativa agli incarichi direttivi e della parte II, relativa agli incarichi semidirettivi il comma "E' esclusa l'applicazione del disposto di cui all'art. 194 dell'Ordinamento giudiziario, in ragione di quanto previsto dall'art. 195 del medesimo testo normativo, oltre che ai Presidenti di Corte di appello ed ai Procuratori Generali presso la Corte di Appello anche al Primo Presidente della Corte di Cassazione, al Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, al Presidente Aggiunto della Corte di Cassazione, al Presidente Superiore delle Acque Pubbliche,

al Procuratore Generale Aggiunto presso la Corte di Cassazione, ai Presidenti di Sezione della Corte di Cassazione, agli Avvocati generali presso la Corte di Cassazione”.

2.1. - La doglianza non è fondata.

Appare corretta la decisione del T.A.R. di partire da una ricognizione del valore normativo della delibera del 12 gennaio 2011, sotto due diversi profili, quello della sua natura interpretativa o innovativa dell'ordinamento e la sua legittimità in relazione ai vizi dedotti da parte istante.

Dal primo punto di osservazione, va preliminarmente rimarcato come la delibera stessa si ponga nella dinamica delle fonti a valle della normativa primaria contenuta nella disciplina dell'ordinamento giudiziario e si inserisca esplicitamente in un altro testo di pari rango, ossia il citato Testo unificato sulla dirigenza giudiziaria, che è anch'esso una circolare del C.S.M. (circolare n. P. 19244 del 3 agosto 2010).

La detta constatazione non è però sufficiente all'individuazione della natura dell'intervento operato, dovendosi fare correttamente riferimento alla funzione assunta dalle disposizioni così introdotta.

In senso teleologico, è però palese l'intenzione del Consiglio superiore della Magistratura di adottare una soluzione interpretativa di carattere generale, sradicata dalle singole procedure concorsuali e tesa a garantire una coerente applicazione della norma primaria. Ciò emerge palesemente dalla premessa alla delibera stessa, dove si evidenzia come “La questione, che potrebbe proporsi ripetutamente, necessita di una soluzione di carattere generale che costituisca univoco punto di riferimento e sia in grado di assicurare l'uniformità delle decisioni consiliari”.

La ritenuta natura interpretativa appare meglio evidenziata dall'esame dei contenuti della delibera stessa, sotto il secondo profilo della loro legittimità.

In effetti, l'intervento del modello normativo introdotto dal d.lgs. n. 160 del 2006, e quindi il passaggio ai sistemi di valutazione di professionalità dei

magistrati, aveva fundamentalmente trascurato l'individuazione di un modo di equiparazione congruo con la disciplina dell'art. 194 O.G., rendendo palese la necessità di uno strumento di raccordo tra i due ordinamenti così succedutisi.

Venendo così meno un riferimento normativo esplicito, nell'alternativa tra una applicazione dimidiata della normativa sopravvenuta e l'interpretazione adeguatrice del vecchio sistema al nuovo, appare del tutto lineare e corretta l'ipotesi di procedere ad una lettura della disposizione dell'O.G. alla luce del sistema delle qualifiche, come espressamente evidenziato nella delibera gravata. Qui infatti si nota come l'art. 12, comma 7, del D.Lgs n. 160 introduca come requisito comune per il conferimento delle funzioni sia di presidente e di procuratore generale presso la corte di appello, sia di presidente di sezione della Corte di cassazione e di avvocato generale presso la medesima Corte proprio "il conseguimento almeno della quinta valutazione di professionalità", rendendo palese l'ancoraggio a tale elemento del profilo di legittimazione e rendendo possibile il pregresso giudizio di equiparazione proprio raccordandolo ai requisiti per l'accesso alle funzioni.

L'esito interpretativo raggiunto, come peraltro correttamente rilevato nella nota dell'ufficio studi del C.S.M., è quello di attribuire significato univoco alla dizione "magistrati equiparati" contenuta nell'art. 195 O.G. tramite l'individuazione dei magistrati equiparati nell'ambito di coloro che esercitano le funzioni direttive per conseguire le quali il requisito minimo è pari o superiore a quello del raggiungimento della quinta valutazione di professionalità.

Conclusivamente, i primi due motivi di appello sono infondati, stante la natura chiaramente interpretativa di una disposizione preesistente della delibera in oggetto e la sua coerenza con l'ordinamento vigente, comprensivo dei profili innovativi dati con il D.Lgs. n. 160 del 2006. Ne deriva così l'applicabilità della disciplina alla procedura in atto e,

conclusivamente, la correttezza della decisione di non escludere il controinteressato dalla procedura selettiva in esame.

3. - Con il terzo motivo di doglianza, viene lamentata l'illegittimità della delibera di conferimento dell'incarico in relazione alla valutazione operata del profilo dell'appellante rispetto a quello del controinteressato alla luce del quadro normativo di riferimento.

3.1. - La doglianza non può essere condivisa.

Il primo giudice, rammentati brevemente gli strumenti di controllo sulle determinazioni del Consiglio superiore della Magistratura in quanto espressione del potere discrezionale di scelta dell'organo di autogoverno e l'esistenza di un cogente limite al sindacato in relazione alle valutazioni di opportunità su cui non vi è spazio giuridico per la sovrapposizione da parte del giudice amministrativo di una propria autonoma valutazione, si è strettamente attenuto ai limiti del sindacato in sede di giurisdizione di legittimità, dove i provvedimenti del tipo di quelli in esame sono censurabili per violazione di legge, ma anche e unicamente sotto l'aspetto dell'illogicità, irragionevolezza o travisamento dei fatti, nonché per carenza di motivazione o di istruttoria.

Sulla scorta di quanto dedotto, la Sezione ritiene del tutto corretta la valutazione operata che, nella fattispecie in esame, si è concretamente basata sulle risultanze procedimentali e, in particolare, sul verbale della seduta del *plenum* del C.S.M. del 15 giugno. In detto atto, contrariamente a quanto sostenuto da parte ricorrente anche in sede di appello, l'organo di autogoverno ha provveduto all'esame dei *curricula* professionali dei magistrati interessati in maniera analitica, in relazione alle funzioni svolte ed anche all'attività scientifica.

La giurisprudenza (da ultimo, Consiglio di Stato, sez. IV, 28 maggio 2012 n. 3157) ha evidenziato come ciascun concorso per il conferimento di un incarico direttivo (o semidirettivo) dia luogo a una valutazione avente ad oggetto le capacità e attitudini dei magistrati aspiranti, che non viene

condotta in astratto, ma è riferita alle specifiche caratteristiche ed esigenze dell'ufficio da ricoprire; al tempo stesso i tre parametri delle attitudini, del merito e dell'anzianità, oggetto di valutazione quanto al profilo professionale di ciascun magistrato interessato, devono essere presi in considerazione opportunamente integrati tra di loro. Più in dettaglio, il primo principio ha, tra le altre funzioni, quella di conferire maggiore flessibilità e adeguatezza alla valutazione, evitando che essa si trasformi nella risultante di una mera sommatoria di elementi predefiniti a priori, avulsa da ogni considerazione dello specifico ufficio da conferire, mentre il secondo comporta che il C.S.M. non è tenuto a un raffronto analitico e puntuale dei candidati con riferimento a ciascuno dei parametri prestabiliti, dovendo piuttosto procedere a un giudizio complessivo unitario, frutto della valutazione integrata dei requisiti suindicati, all'interno del quale non può assurgere *ex se* a vizio di legittimità il fatto che il magistrato ritenuto prevalente fosse invece subvalente in relazione a un singolo titolo o parametro, ben potendo questo essere bilanciato da altri elementi preferenziali all'interno del predetto giudizio globale.

Nel caso in esame, appare condivisibile la valutazione operata dal primo giudice in relazione alla correttezza della motivazione assunta a fondamento del giudizio prevalente a favore del controinteressato, atteso che la comparazione effettuata dall'organo di autogoverno esauriente e ragionevole, sulla scorta di una considerazione di insieme delle esperienze organizzative e lo specifico percorso vissuto dai magistrati interessati.

Le eventuali carenze riscontrate, minuziosamente indicate in appello, non appaiono per altro verso così rilevanti da stravolgere la complessiva ricostruzione di valore operata, atteso che le esigenze di completezza dell'istruttoria non sono assolute ma sempre parametrize alla funzione concreta da assolvere. Mentre, per altro verso e in parziale dissonanza dal primo giudice, se è ben vero che la condanna disciplinare subita dal ricorrente costituisce uno solo degli elementi considerati dal *plenum*,

specificamente dal punto di vista della capacità organizzativa, va anche rimarcato come un tale episodio, anche se limitato alla sanzione di minor rilievo, appare concretamente assumere un valore ponderale di non minima importanza, di cui si è tenuto correttamente conto nella comparazione tra i candidati.

4. - Conclusivamente, l'appello deve essere respinto, potendosi così evitare di prendere posizione sulle ragioni dell'impugnazione incidentale proposta e correlata al venir meno dell'interesse al ricorso dovuta alla cessazione dal servizio del magistrato appellante ed all'inammissibilità del ricorso in prime cure per mancata censura su una delle due autonome *rationes decidendi* della delibera gravata. Tutti gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso. Sussistono peraltro motivi per compensare integralmente tra le parti le spese processuali, determinati dalle oggettive difficoltà di accertamenti in fatto, idonee a incidere sulla esatta conoscibilità a priori delle rispettive ragioni delle parti (così da ultimo, Cassazione civile, sez. un., 30 luglio 2008 n. 20598).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando in merito al ricorso in epigrafe, così provvede:

1. Respinge l'appello n. 7593 del 2012;
2. Compensa integralmente tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 25 marzo 2014, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Quarta - con la partecipazione dei signori:

Riccardo Virgilio, Presidente

Diego Sabatino, Consigliere, Estensore

Raffaele Potenza, Consigliere

Umberto Realfonzo, Consigliere

Giuseppe Castiglia, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/08/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)